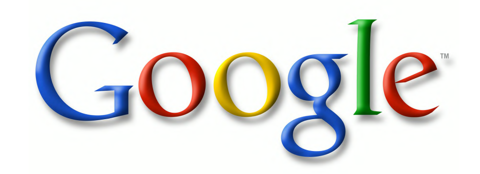
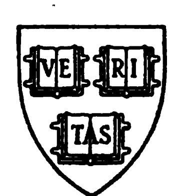



HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 057 716 805


VE
RI
TAS

RAPPORT

DE LA COMMISSION INTERNATIONALE

RÉUNIE AU CAIRE

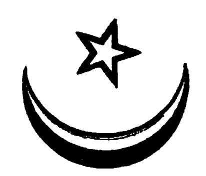
POUR

L'EXAMEN DES RÉFORMES

Proposées par le Gouvernement Égyptien

DANS

L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN ÉGYPTE



ALEXANDRIE
IMPRIMERIE FRANÇAISE MOURÈS & Cie, SQUARE IBRAHIM.
—
1870.

142
197

RAPPORT

DE LA COMMISSION INTERNATIONALE

RÉUNIE AU CAIRE

POUR

L'EXAMEN DES RÉFORMES

Proposées par le Gouvernement Égyptien

DANS

L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN ÉGYPTE



ALEXANDRIE
IMPRIMERIE FRANÇAISE MOURÈS & Cie, SQUARE IBRAHIM.

1870.

TABLE DES MATIÈRES.

RAPPORT

DE LA COMMISSION INTERNATIONALE

RÉUNIE AU CAIRE

POUR

L'examen des Réformes proposées par le Gouvernement Égyptien

DANS

L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN ÉGYPTE

La Commission Internationale, instituée pour l'examen des réformes que le Gouvernement Egyptien demande d'introduire dans l'administration de la justice en Egypte a tenu ses séances au Caire, à l'hôtel et sous la présidence de S. E. Nubar-Pacha, Ministre des Affaires Etrangères de S. A. le Khédive d'Egypte.

Du 28 Octobre 1869 au 5 Janvier 1870, a siégé neuf fois.

Elle a entendu l'exposé fait par le Ministre des Affaires Etrangères, des imperfections que le Gouvernement Egyptien reproche au système judiciaire actuel, et elle a consacré quatre séances à examiner jusqu'à quel point ces griefs étaient fondés.

En second lieu, elle a entendu le Ministre du Gouvernement Egyptien dans son exposé des réformes qu'il demandait à introduire dans le

système actuel de juridiction et des garanties dont il offrait d'entourer l'administration de la justice.

Afin de faciliter l'examen de ces demandes de réforme et de ces garanties, elle a chargé un Comité tiré de son sein de coordonner les propositions du Gouvernement Egyptien et les demandes de garanties supplémentaires indiquées par quelques-uns des Commissaires.

Le projet rédigé par ce Comité a été examiné en détail, et discuté pendant les quatre dernières séances.

C'est le résultat de ces travaux et les conclusions à tirer de son examen que la Commission entend consigner dans le présent rapport.

Les réclamations et les propositions du Gouvernement Egyptien et leur examen ont porté sur deux points très-distincts, à savoir :

La réforme de la juridiction en matière civile et commerciale, et la réforme en matière de répression.

Les conclusions de la Commission doivent comporter la même division.

Sur chacun de ces points, il y aura lieu de passer successivement en revue :

1° Les griefs élevés par le Gouvernement Egyptien et l'appréciation de leur plus ou moins de fondement ;

2° L'exposé et l'appréciation des réformes demandées ;

3° L'énumération des garanties offertes par le Gouvernement ;

4° L'examen de l'efficacité de ces garanties, et des garanties supplémentaires qu'il convient d'exiger.

I.

Justice Civile et Commerciale.

---

§ Ier

Griefs élevés par le Gouvernement Egyptien. — Appréciation de la Commission.

Les imperfections que le Gouvernement impute au système de juridiction existant en Egypte sont évidentes par elles-mêmes.

Il suffira de préciser ici les principales d'entre celles qui ont été reconnues par la Commission et qui sont le plus de nature à faire impression sur les esprits pratiques.

En dehors des Tribunaux locaux, il existe, en Egypte, seize ou dix-sept Consulats qui ont droit de juridiction sur leurs nationaux.

Or, dans l'état de choses actuel, la règle universellement suivie pour la compétence en matière civile et commerciale est que le défendeur doit être nécessairement cité devant son Tribunal, c'est-à-dire, l'Indigène devant le Tribunal local, et l'Etranger devant le Tribunal de son Consulat. C'est l'application absolue de la règle *actor sequitur forum rei.*

L'usage est encore que chaque Tribunal applique une législation différente, et juge d'après sa procédure spéciale.

Une première conséquence de cette manière de procéder est qu'au moment où les parties contractent, elles ne peuvent savoir devant quelle juridiction elles devront plaider, ni d'après quelles règles de droit et de procédure elles seront jugées, si elles sont amenées à faire, plus tard, apprécier par la justice la valeur et la portée de leur convention.

Aussi, l'intérêt de chacun des contractants, pendant la durée de l'exécution de leur marché, est-il nécessairement de chercher, dans la prévision d'un procès, à se mettre en possession de l'objet litigieux, ou de retenir les sommes qu'il peut avoir à verser, afin d'être sûr qu'étant défendeur, il sera jugé à son Consulat, devant des juges et un public qu'il connaît et qui le connaissent, et d'après sa propre législation.

En second lieu, lorsque le demandeur a devant lui plusieurs adversaires de nationalité différente, il doit faire autant de procès qu'il y a de défendeurs en cause. Il en résulte souvent autant de jugements contradictoires. Sans doute, les règles de l'équité sont partout les mêmes, et les principes de droit qui régissent les législations européennes se rapprochent beaucoup. Il n'en est pas moins vrai, cependant, que chacun des Tribunaux appelés à statuer sur une même affaire, peut ne pas apprécier le fait et le droit de la même manière,

Une difficulté de même nature se rencontre dans les affaires où il y a lieu à recours en garantie, car le défendeur ne peut appeler le garant en cause, quand il n'est pas de la même nationalité que lui,

Dans la plupart des cas, aussi le Tribunal ne peut connaître des demandes reconventionnelles, si ce n'est quelquefois par voie de compensation.

Or, précisément, tous ces cas se présentent nécessairement dans les affaires les plus fréquentes, c'est-à-dire, en matière de lettre de change, de société, de faillite, de distribution de deniers saisis, de règlements de droits de gage sur les immeubles ; car, dans ces sortes d'affaires, il y a toujours beaucoup de parties en cause, de toutes nationalités.

Un très-grave inconvénient résulte également de ce que l'appel des sentences consulaires n'est pas jugé en Egypte.

Le demandeur qui a gagné son procès en première instance est obligé, sur l'appel de son adversaire, d'aller plaider à l'étranger, dans un pays où il ne connait personne, où il lui est difficile de se défendre, ce qui revient souvent, en fait, à un véritable deni de justice.

Il arrive fréquemment aussi que l'exécution des sentences souffre, malgré la volonté sincère qu'a le Consul de les exécuter, des difficultés insurmontables, quand, par exemple, un Etranger condamné à quitter un local ou à livrer un objet litigieux, remet le local ou l'objet litigieux en la possession d'un Etranger d'une autre nationalité que lui.

Dans ce cas, celui qui a gagné son procès une première fois est obligé de demander à un second Tribunal Consulaire un nouveau jugement, dont l'exécution peut donner lieu aux mêmes difficultés, et ainsi indéfiniment.

Les inconvénients qui viennent d'être signalés pèsent autant, et plus peut-être, sur les étrangers que sur les indigènes ; ils sont de nature à éloigner les étrangers de venir en Egypte, et, sous ce rapport, le Gouvernement Egyptien est fondé à dire qu'ils portent au pays un préjudice considérable, en le privant de s'adresser aux entrepreneurs sérieux auxquels il voudrait confier ses grands travaux publics.

Mais la conséquence la plus fâcheuse, pour le Gouvernement Egyptien, qui découle de la multiplicité des juridictions, est qu'il ne lui est pas possible de faire observer les lois sur les brevets d'invention, sur la propriété industrielle, sur les marques de fabrique, parce que chaque consulat, en ces matières, appliquerait sa propre législation, et que l'industrie et la richesse du pays souffrent de cette impossibilité.

C'est aussi que l'exercice du droit de propriété immobilière se trouve entravé , et que la propriété elle-même ne peut acquérir la valeur à laquelle elle pourrait atteindre avec un bon système de juridiction.

Il faut reconnaître, en effet, que le Gouvernement ne peut, en l'état, faire fonctionner une loi sur les hypothèques, parce qu'une pareille loi est inéfficace, si elle n'est pas appliquée par un Tribunal unique ; que sans loi hypothécaire, l'établissement d'un crédit foncier est impossible ; que l'agriculture ne peut s'aider de capitaux étrangers, et qu'elle est obligée d'emprunter, quand elle peut le faire, à un taux onéreux, parce qu'elle n'a pas le moyen de donner un gage hypothécaire assuré.

Les explications échangées dans la Commission ont mis en lumière l'incertitude qui règne nécessairement dans toutes les questions qui concernent la propriété foncière et les droits réels : ainsi, une grande partie des Consuls délégués ont reconnu que les Tribunaux locaux sont seuls compétents en matière immobilière ; les autres ont déclaré que, dans la pratique, et conformément à la jurisprudence de leurs cours d'appel, les Tribuuaux consulaires, exercent un droit de juridiction en ces matières.

Cet état de choses est évidemment nuisible à tous les intérêts, et ne peut disparaître que par l'unification des juridictions.

Enfin, dans un autre ordre d'idées, le système existant de juridiction présente des inconvénients d'une autre nature également graves.

En fait, les Etrangers qui ont des contestations avec le Gouvernement, les administrations, les Daïras (administration de la fortune personnelle) du Khédive et des Princes, ou quelques hauts personnages, refusent de saisir les Tribunaux locaux, auxquels ils n'accordent pas de confiance ; les réclamations dans ces différents cas se produisent par voie diplomatique, et sont présentées par le Consul qui affirme le droit de son administré, au Gouvernement qui conteste ce droit.

Il suit de là que, lorsque ce dernier paie ou fait payer l'administration ou le personnage poursuivi, ou encore, quand il accepte ou impose un arbitrage, il peut paraitre obéir à une contrainte morale, aussi pénible pour celui qui l'emploie que pour celui qui la subit.

Ce n'est pas là de la justice régulière ; et le Gouvernement explique qu'en l'état des choses, il est empêché de confier à des Etrangers les grands travaux publics qu'il a besoin d'entreprendre, parce qu'il sait que les moindres réclamations qu'il pourra avoir avec eux pour le règlement seront introduits par voie diplomatique, au lieu d'être débattus contradictoirement devant un Tribunal régulier.

Mais si, d'une part, le Gouvernement a le droit de se plaindre de la contrainte que lui impose ce mode de règlement, d'autre part, les récla-

mants, par cela seul qu'ils n'ont pas été jugés, ont le droit, même après la satisfaction obtenue, de soutenir qu'elle est insuffisante; combien d'ailleurs n'ont pu faire aboutir des réclamations qu'une justice normale eût facilement et promptement réglées ?

Il y a en outre dans l'organisation actuelle une série d'inconvénients que le Gouvernement ne pouvait signaler, et que la Commission croit devoir relever.

Ils proviennent de ce que la justice locale est mal organisée, que l'autorité règle administrativement des affaires entre particuliers qui devraient être déférées au pouvoir judiciaire, que la procédure et la loi à appliquer ne sont pas connues, qu'enfin l'exécution des sentences éprouve des difficultés souvent insurmontables par suite de l'immixtion intempestive de l'administration.

Le Gouvernement ne méconnait pas quelques-unes des imperfections qu'on lui signale, car, tout en expliquant les causes auxquelles il les attribue, il fait remarquer que les projets de réforme qu'il présente, ont précisément pour but de les faire disparaitre avec toutes celles qui ont été indiquées plus haut.

En résumé, le système actuel de juridiction, la multiplicité des Tribunaux et des législations appliquées et le défaut d'organisation de la justice locale offrent des inconvénients très-fâcheux et qui nuisent à tous les intérêts.

Le Gouvernement, le pays en général, les indigènes, les étrangers ont gravement à s'en plaindre.

Et la Commission doit déclarer qu'il lui parait nécessaire qu'une réforme sérieuse mette fin à ces imperfections.

Il est bien entendu que cette réforme ne peut être acceptée, que si le système à organiser présente des garanties qui soient de nature à tranquilliser tous les intérêts, et qu'à une situation dans laquelle l'exercice des

droits de chacun est entravé par des difficultés nombreuses, il faut éviter de substituer un état de choses où ces droits pourraient être méconnus et livrés à l'arbitraire, sous le couvert de la justice.

§ 11.

Exposé et appréciation des réformes demandées par le Gouvernement Égyptien.

Les réformes proposées par le Gouvernement Egyptien, en matière civile et commerciale, se bornent à demander d'une manière générale :

1° Que la justice soit rendue entre Indigènes et Etrangers et entre Etrangers de nationalité différente, par une juridiction unique, appliquant une législation uniforme, et représentée, en première instance, par plusieurs Tribunaux jugeant dans l'étendue d'un ressort déterminé, et par une Cour d'appel.

2° Que l'exécution des sentences appartienne aux nouveaux Tribunaux sans ingérence administrative quelconque.

Sur le premier point, la Commission ne peut méconnaître que l'institution d'une juridiction unique, présentant des garanties réelles, et appliquant une loi uniforme et connue, est précisément le remède direct et nécessaire aux inconvénients qui résultent de la multiplicité des juridictions et des législations.

Aussi, elle n'hésite pas à déclarer qu'elle est d'avis d'adopter les vues du Gouvernement Egyptien sur ce point ; c'est-à-dire de soumettre à un Tribunal unique, aussi bien les contestations élevées entre Etrangers et Indigènes, que les contestations nées entre Etrangers de nationalité différente.

Si, sur ce dernier point, les Commissaires Français et Autrichiens ont

cru devoir faire des réserves, ce n'est pas qu'ils eûssent des doutes sur la réalité des inconvénients signalés, ou sur l'efficacité et la nécessité du remède proposé, mais c'est parce qu'ils ont pensé qu'il convenait de procéder progressivement, c'est-à-dire d'attribuer d'abord aux nouveaux Tribunaux les affaires civiles et commerciales, nées entre Indigènes et Etrangers, et d'attendre l'expérience, avant de soumettre à leur compétence les contestations entre Etrangers de nationalité différente, ajoutant que si cette expérience était favorable, il n'y aurait pas, suivant eux, de raison pour ne pas attribuer aux nouveaux Tribunaux même les affaires entre Européens de même nationalité.

On s'est demandé si, pour tout concilier, il ne convenait pas de se borner à dire que les Etrangers plaidant entre eux auraient le droit de saisir de leurs contestations les nouveaux Tribunaux, soit par avance, en insérant dans leurs conventions une clause compromissoire, soit par un accord au moment du procès.

Mais on a fait observer, ce qui a été reconnu par tous les Commissaires, que la clause compromissoire suppose qu'il y a un contrat écrit, ce qui est l'exception en matière de Commerce; que beaucoup de conventions écrites ne comportent pas cette clause, par exemple les opérations de banque, de commission, les lettres de change, etc.

D'autre part, on ne pouvait espérer que les parties, au moment où un procès va s'entamer, pourraient s'entendre pour saisir les nouveaux Tribunaux de leur contestation. En effet, comme les inconvénients de la multiplicité des juridictions existent surtout au préjudice du demandeur, il est clair que le défendeur refusera toujours de se soumettre à une juridiction unique, parcequ'il sera sûr ainsi d'être jugé par son Consulat et d'être en mesure de fatiguer son adversaire par la longueur de la procédure et la menace d'un appel à l'étranger.

L'impossibilité d'un accord deviendra plus complète encore lorsqu'il y aura plusieurs défendeurs; en sorte qu'on n'atteindrait que bien insuffisam-

ment le but qu'on se propose, si l'on accordait seulement aux nouveaux Tribunaux une compétence facultative sur les contestations entre étrangers de nationalité différente.

Il convient de signaler, ici, un point qui donne à la question un très-grand intérêt, et qui démontre combien il importe d'étendre la compétence de la juridiction unique aux contestations nées entre Etrangers de nationalité différente.

Le Gouvernement soutient que les Tribunaux territoriaux sont seuls compétents pour statuer sur les questions immobilières ; c'est dans le but d'établir une unité complète de juridiction qu'il consent à porter les questions de cette nature devant les Tribunaux nouveaux ; mais il a déclaré qu'il ne lui serait pas possible de saisir ces Tribunaux des questions immobilières, même dans les contestations entre Indigènes et Etrangers, si l'unité de juridiction n'était pas admise dans les litiges entre Etrangers de nationalité différente ; en sorte que, dans ce cas, la compétence du Tribunal unique serait limitée aux contestations commerciales et civiles de nature mobillière.

2° Sur l'exécution des sentences, la Commission est unanimement d'avis qu'elle devait avoir lieu sans qu'aucun pouvoir administratif, consulaire ou local, puisse y mettre obstacle directement ou indirectement, et que cette exécution devait être attribuée aux nouveaux Tribunaux eux-mêmes.

Seulement, la Commission a désiré que l'officier de justice chargé de l'exécution fût obligé d'avertir les Consuls du jour et de l'heure de l'exécution, et ce, à peine de nullité et de dommages-intérêts contre lui.

En cas d'absence du Consul, il serait passé outre à l'exécution.

Cependant sur cette dernière disposition, MM. les Commissaires Anglais et Français, se reportant au texte des capitulations, ont demandé à en référer à leur Gouvernement, en reconnaissant toutefois combien il est indispensable que l'exécution d'une sentence ne puisse être suspendue ou retardée par l'abstention du Consul.

§. III.

Garanties offertes par le Gouvernement.

Il convient, pour faciliter l'examen des garanties offertes par le Gouvernement, de les énumérer séparément.

Composition des Tribunaux.

1° Le Tribunal serait composé de telle sorte que, dans les affaires où il y aurait des étrangers en cause, la majorité serait assurée aux Magistrats étrangers.

Ainsi, les jugements des Tribunaux de première instance seraient rendus par trois juges dont deux étrangers et un indigène.

Ceux de la Cour d'appel par cinq juges, dont trois étrangers et deux indigènes.

2° Adjonction au Tribunal de première instance, jugeant en matière commerciale, de deux négociants, l'un indigène, l'autre étranger, choisis par voie d'élection.

Audiences.

1° Les audiences seraient publiques.

2° La défense serait entièrement libre.

Nomination et Prérogatives des Juges.

1° Les Juges seraient nommés par le Gouvernement et choisis parmi les Magistrats exerçant ou ayant exercé en Europe.

2° Leur avancement et leur passage d'un Tribunal à un autre auraient lieu sur la proposition du corps de la magistrature.

3° Ils seraient inamovibles.

4° La Cour statuant disciplinairement pourrait prononcer la radiation d'un Magistrat pour des faits intéressant la délicatesse et la probité.

Greffiers, Huissiers, Interprètes.

1° Il y aurait auprès de chaque Tribunal des Greffiers des Commis-greffiers assermentés, des Interprètes et le personnel d'Huissiers nécessaire pour le service de l'audience, la signification des actes et l'exécution des sentences.

2° Les Greffiers, Huissiers et Interprètes seraient nommés par le Tribunal auquel ils seraient attachés, et révocables par lui.

3° Les Greffiers et les Huissiers seraient tout d'abord choisis en Europe parmi les officiers ministériels ou anciens officiers ministériels ou parmi les personnes aptes à remplir les mêmes fonctions dans leurs pays.

4° Il y aurait un Ministère public auprès de chaque Cour ou Tribunal dans les mêmes conditions que dans les pays d'Europe qui ont adopté cette institution.

Compétence spéciale des Tribunaux.

1° Les nouveaux Tribunaux compétents pour les affaires entre indigènes et étrangers et entre étrangers de nationalité différente statueraient sur les questions réelles et immobilières, sauf celles qui concernent les *Wakfs* dépendant de l'administration des *Wakfs*.

2° Le Gouvernement, les Administrations, les Daïras du Khédive et des Princes seraient justiciables de ces nouveaux Tribunaux.

3° Les Tribunaux, sans pouvoir statuer sur la propriété du domaine public, ni arrêter l'exécution d'une mesure administrative, pourraient juger toutes les atteintes portées à la propriété individuelle, et accorder les indemnités légitimement dues par suite d'un acte d'administration

contraire à un droit acquis, ou à un contrat consenti par le Gouvernement ou une Administration.

4° Ils pourraient statuer, sans autorisation administrative préalable, sur les poursuites exercées contre un fonctionnaire à raison d'abus commis dans l'exercice de ses fonctions.

§ IV.

Examen de l'efficacité des garanties offertes, et garanties supplémentaires.

La Commission s'empresse de reconnaitre que les garanties offertes par le Gouvernement ont, dans leur ensemble, une valeur réelle, et témoignent d'un désir sincère d'assurer une bonne administration de la justice.

La Commission a cru cependant qu'elles avaient besoin d'être complétées ; mais il faut dire que pas une seule de celles qui ont été réclamées par la majorité de la Commission n'a été refusée par le Gouvernement.

Voici maintenant, sur chacun des points spécifiés au précédent paragraphe, l'appréciation de la Commission :

Composition des Tribunaux.

1° La majorité assurée aux Juges européens a été considérée par la Commission comme une des plus importantes garanties parmi celles qui ont été offertes par le Gouvernement.

Seulement, en ce qui concerne le nombre des Juges, elle a pensé qu'il y avait un inconvénient à le réduire à trois devant le Tribunal de première instance.

Si, en effet, dans une contestation, les deux Juges étrangers étaient en

désaccord, le Juge arabe déciderait seul la question. Aussi le Gouvernement a consenti, sur la proposition de la Commission, à porter le nombre des Juges, devant le Tribunal de première instance, à cinq Juges, dont trois étrangers et deux indigènes, et le nombre de ceux de la Cour à sept Juges dont quatre étrangers.

2° L'adjonction au Tribunal de deux assesseurs négociants, dans le jugement des affaires commerciales, a été adopté par la majorité de la Commission, qui a jugé inutile d'appeler des assesseurs à siéger à la Cour d'appel.

Il a paru à la majorité de la Commission qu'il ne suffirait pas d'instituer un Tribunal de première instance et une Cour d'appel.

La plupart des Européens ayant la faculté de se pourvoir en Cassation ou en Révision après un jugement rendu en dernier ressort, il a semblé naturel d'instituer une troisième Cour.

Mais l'accord n'ayant pu s'établir sur la question de savoir si cette Cour devait juger en troisième instance, ou être appelée à réviser seulement dans des cas restreints les sentences rendues en dernier ressort, ou si le pourvoi devait être ou non suspensif, la Commission a cru devoir laisser à la législation le soin de régler les attributions de la Cour de révision et les effets du pourvoi.

Le Gouvernement, tout en manifestant le désir de simplifier les procédures et de limiter les instances à deux dans les commencements, a néanmoins acquiescé à la création d'une Cour de révision.

Les arrêts de la Cour de révision seraient rendus par sept Juges, dont quatre Etrangers et trois Indigènes.

Le Gouvernement propose de donner la présidence des Cours et Tribunaux à un Magistrat Indigène.

La Commission n'a pas pensé que l'on pût, actuellement du moins, trouver dans le pays un fonctionnaire ayant les connaissances spéciales et l'expérience suffisante pour diriger les débats des affaires dans lesquelles les étrangers pourraient être intéressés.

D'autre part, il convenait que le chef du Tribunal fût Egyptien, et il était difficile de le réduire à une présidence inactive et purement honoraire.

Sur la proposition d'un Commissaire, le Gouvernement a pris un moyen terme qui donne satisfaction à tous les intérêts, et à toutes les légitimes susceptibilités.

Le Gouvernement constituerait dans chaque Tribunal et Cour une Chambre Indigène, dont l'attribution serait uniquement de juger les contestations civiles entre sujets locaux qui, par des scrupules religieux, répugneraient à les porter devant des Juges Etrangers.

Cette Chambre serait présidée par le Président Indigène. Toutes les autres Chambres, composées en majorité d'Etrangers, auraient à leur tête des Vice-Présidents Etrangers.

Audiences.

La Commission devait nécessairement considérer comme des garanties sérieuses et même essentielles la publicicté des audiences et la liberté de la défense. Ces garanties, en même temps que la présence de Juges étrangers, rendraient superflue l'assistance du drogman.

Toutefois, dans l'intérêt de la dignité de la justice, ainsi que de sa bonne administration, elle a demandé que les parties fussent obligées de se faire représenter devant la Cour d'appel et la Cour de révision, par des personnes ayant obtenu les diplômes nécessaires pour exercer en Europe la profession d'avocat.

Il a semblé d'ailleurs que l'intérêt des plaideurs eux-mêmes, autant que celui de la justice, exigeait que devant ces Cours, les affaires fussent exposées et les questions de droit débattues par des hommes de savoir et d'expérience.

La Commission a tenu aussi à déterminer les langues officielles qui seraient employées dans la rédaction des actes et des jugements. Elle a indiqué, outre la langue du pays, celles qui étaient le plus répandues et universellement comprises, à savoir l'Italien et le Français.

Nomination et prérogatives des Magistrats.

1° La nomination et le choix des Magistrats devaient appartenir au Gouvernement : ce choix, que le Gouvernement voulait d'abord limiter aux Magistrats exerçant ou ayant exercé en Europe, a dû être étendu à toutes les personnes qui étaient aptes à remplir dans leurs pays des fonctions judiciaires parce qu'en fait, il eût été impossible de trouver dans certains pays, en Angleterre notamment, des Magistrats pouvant ou voulant accepter des fonctions judiciaires à l'étranger.

Sur les points qui précèdent, il y avait accord complet entre le Gouvernement et la Commission.

On est tombé d'accord aussi que, dans son choix, le Gouvernement Egyptien devait se laisser guider par les indications des Gouvernements Étrangers.

Mais comment déterminer le caractère de leur intervention ?

Le Gouvernement Égyptien n'admettait pas une ingérence officielle, comme aurait été, par exemple, la présentation d'une liste par les Puissances.

Il invoquait, pour repousser cette liste, l'intérêt de sa propre dignité. Il ajoutait ensuite qu'en donnant aux Puissances la faculté de proposer une liste, en dehors de laquelle son choix ne pourrait s'exercer, on tendait à constituer non pas un Tribunal Égyptien, mais un Tribunal international.

La Commission a trouvé très-juste la susceptibilité du Gouvernement Egyptien, et a reconnu que l'intervention des Puissances devait être purement officieuse.

Ce dernier a proposé une rédaction qui a été adoptée et qui répond à tous les besoins.

Le Gouvernement, dans son intérêt, et pour être assuré de faire un bon choix, s'adressera officieusement aux ministres de la justice à l'étranger ; et ne nommera que les personnes qui justifieront avoir obtenu l'acquiescement et l'autorisation de leur Gouvernement.

2° Le mode adopté pour la nomination des juges garantit leur savoir et leur intégrité.

L'inamovibilité des juges contribuera à assurer leur indépendance.

3° Cette indépendance sera à l'abri de tous soupçons si leur avancement est placé en dehors de l'action du Gouvernement.

C'est ainsi que la Commissien a apprécié les garanties qui sont, dans cet ordre d'idées, offertes par le Gouvernement, et qu'elle considère comme étant de la dernière importance.

4° La Commission n'a pas cru devoir adopter la proposition du Gouvernement Egyptien qui tendait à confier à la Cour d'appel ou de révision, le droit de prononcer la radiation des Magistrats qui se seraient rendus coupables de faits impliquant l'indépendance de leurs votes ou l'honorabilité de leur caractère comme Magistrats, droit qu'un des Commissaires proposait d'attribuer à un jury de notables.

Elle a pensé qu'il convenait de réserver à la loi organique judiciaire le soin de déterminer les peines et la compétence en matière de discipline, étant bien entendu que cette compétence ne pourrait jamais appartenir à l'administration locale.

Greffiers — Huissiers — Interprètes.

Le bien que fait la justice dépend en grande partie de la manière dont les officiers auxiliaires de cette justice remplissent leurs fonctions.

Aussi le choix et la surveillance des Greffiers, des Interprètes et des Huissiers chargés des significations et des exécutions devaient être entourés de garanties sérieuses.

Ces garanties se trouvent ; 1° dans la nécessité de choisir tout d'abord ces officiers à l'étranger parmi les personnes exerçant ou ayant exercé, ou parmi celles qui sont aptes à remplir les mêmes fonctions dans leurs pays ; et, 2°, dans le droit de révocation accordé au Tribunal inamovible.

Elles étaient au surplus offertes par le Gouvernement Egyptien.

La Commission a pensé qu'il n'y avait aucun danger à lui donner le droit de nommer les officiers ministériels, puisque le droit accordé au Tribunal de les révoquer, subsiste en entier.

Cette modification aux propositions du Gouvernement a été motivée par une considération toute pratique.

Si le Tribunal avait dû nommer lui-même ces auxiliaires de la justice, il lui aurait fallu attendre, pour fonctionner, les délais nécessités par leur choix et leur installation.

Parquet.

Le Gouvernement a déclaré qu'en demandant l'institution d'un parquet, il avait eu principalement en vue la réforme pénale, qu'il ne pouvait à aucun titre accepter un ministère public inamovible, et qu'enfin si on pensait qu'en matière civile, les conclusions d'un Magistrat impartial et éclairé fussent nécessaires, elles pourraient être données par un juge commis à cet effet par le Tribunal.

La majorité de la Commission a pensé, dans ces termes, qu'il convenait de laisser au Code de procédure le soin de déterminer s'il y avait lieu d'instituer un ministère public, ou de donner au Tribunal le droit de déléguer un Juge pour donner des conclusions orales après les plaidoiries.

Compétence spéciale des Tribunaux.

Les garanties qui viennent d'être examinées ont pour but d'assurer que la justice sera rendue par des Magistrats impartiaux, intègres et

éclairés ; les dispositions qui vont suivre, et qui sont relatives à la compétence, sont de nature à garantir qu'elle sera rendue ainsi en toute matière.

1° Dans les questions civiles de nature mobilière et dans les questions commerciales, la compétence de la nouvelle juridiction ne souffre pas de difficulté ; mais il a été expliqué plus haut, que le Gouvernement ne consentait à soumettre les affaires réelles immobilières aux nouveaux Tribunaux, que si ces derniers étaient compétents pour statuer sur les contestations nées entre Etrangers de nationalité différente.

C'est donc sous cette réserve de la part du Gouvernement que l'étendue de la compétence des nouveaux Tribunaux, en matière immobilière, va être examinée.

Dans cet ordre d'idées, on a vu que le Gouvernement entendait laisser au Tribunal du Mehkemeh la connaissance des questions réelles et immobilières concernant les Wakfs qui dépendent du ministère des Wakfs.

La Commission n'a pas cru devoir accepter cette réserve dans son entier.

Dans le système du Gouvernement, l'étranger défendeur à une demande en revendication intentée par un établissement pieux, pouvait être obligé d'aller défendre sa propriété devant le Tribunal du Mehkemeh.

La Commission est d'avis que, dans ce cas, il est nécessaire que l'étranger soit jugé par la nouvelle juridiction.

Ce sera seulement quand il réclamera, contre un établissement pieux, la propriété d'un immeuble possédé par cet établissement, qu'il devra exceptionnellement aller devant le Tribunal du Mehkemeh.

Cette exception, qui n'a rien de dangereux, s'explique par des raisons de scrupules religieux faciles à comprendre.

Toutefois, comme la question de possession légale détermine la qualité de demandeur ou de défendeur, la Commission est d'avis qu'il est nécessaire que cette question soit résolue par le Tribunal nouveau.

Sur la proposition de la Commission, le Gouvernement a admis que le seul fait de la constitution d'une hypothèque sur des biens immeubles,

quels que fussent le propriétaire et le possesseur, rendrait le Tribunal nouveau compétent pour statuer sur toutes les conséquences de l'hypothèque.

2° Le Gouvernement, comme on l'a vu, se soumet et offre de soumettre à la compétence des nouveaux Tribunaux, les Administrations et les Daïras du Khédive et des Princes; il comble ainsi une lacune considérable, en même temps qu'il met fin à des réclamations qui, traitées jusqu'ici diplomatiquement, ne trouvaient pas la solution judiciaire qui eut été si désirable, et à une situation qui compromettait aussi bien ses intérêts et sa dignité que les intérêts des réclamants.

Ici la Commission a cru devoir faire deux modifications aux propositions du Gouvernement.

3° Celui-ci, en acceptant que les actes de l'Administration pouvaient donner lieu à des indemnités dans certains cas, avait posé comme réserve que le Tribunal ne pourrait statuer sur la propriété du domaine public, ni suspendre l'exécution d'une mesure administrative.

La Commission, tout en reconnaissant le bien fondé de ces réserves, a pensé qu'elles avaient besoin d'être précisées, et qu'il convenait de décider que la législation civile déterminerait les règles spéciales en cette matière.

4° En second lieu, en acceptant comme une mesure utile que les fonctionnaires de l'ordre administratif puissent être poursuivis pour abus commis dans l'exercice de leurs fonctions, la Commission n'a pas voulu qu'on pût tirer de cette disposition la conséquence que le Gouvernement serait de plein droit dégagé; bien entendu, il n'a pas voulu dire, non plus, que le Gouvernement serait toujours, et *ipso facto*, responsable de la faute de son fonctionnaire.

Ce sera le Tribunal qui décidera sur la question, le droit de poursuite contre le fonctionnaire public ne dégageant pas la responsabilité du Gouvernement, s'il y a lieu.

En dehors de l'ordre d'idées qui vient d'être examiné, la Commission a pensé qu'elle devait demander deux sortes de garanties qui, en l'état, sont indispensables, tant pour assurer une bonne justice, que pour calmer des alarmes qui s'expliquent au moment où la population va être appelée à vivre sous un régime nouveau.

En premier lieu, on ne peut assurer une bonne justice que si les Tribunaux sont chargés d'appliquer une loi certaine et bien définie.

La Commission a donc reconnu qu'avant tout, il était nécessaire qu'une législation uniforme, sur la procédure et sur les matières qui seront de la compétence de ces Tribunaux, fût adoptée d'accord avec les Puissances.

Sur ce point, le Gouvernement a dit que le désir de la Commission répondait à une offre qui avait été faite par lui, et qu'il avait même demandé que la Commission fût chargée de déterminer les lois de la procédure et d'examiner les améliorations qu'il convenait d'introduire dans la législation locale pour la mettre en état de répondre aux nouveaux besoins.

En second lieu, on enlèvera tout prétexte aux alarmes de la population, si on laisse la porte ouverte aux améliorations, et si, dans le cas où, par malheur, les réformes adoptées ne répondaient pas aux espérances fondées sur elles, on se réservait le remède extrême de revenir au système de juridiction qui régit aujourd'hui le pays.

En conséquence, sur la proposition de la Commission, le Gouvernement a admis qu'après cinq années de fonctionnement de l'organisation proposée, les Puissances pourraient modifier de concert avec lui cette organisation, la conserver, ou revenir à l'état de choses actuel.

Tel est l'ensemble des dispositions que le Gouvernement a proposées, en matière civile et commerciale et de celles qui ont été suggérées par les Commissaires.

La Commission, qui est d'avis de les adopter, croit qu'elles constituent le meilleur système de garanties dont on puisse entourer la nouvelle juridiction.

II.

Réforme en matière Criminelle.

---

§ Ier.

Exposé et appréciation des griefs soulevés par le Gouvernement.

Le Gouvernement a exposé que, dans l'état actuel des choses, son action était nulle en matière de police, quand il s'agissait d'infractions graves ou légères commises par des Etrangers, et que, responsable de la tranquillité publique, il n'avait aucun moyen de se décharger de sa responsabilité; que sa police était désarmée, qu'elle était plutôt la police des différents Consulats que la sienne, et que, malgré cela, sa responsabilité lui incombait toujours; que lorsqu'un crime est commis, la police doit demander l'autorisation d'arrêter le coupable étranger, à moins qu'il n'y ait flagrant délit; — que le coupable arrêté, l'instruction était faite par le Consul, et l'accusé envoyé loin du pays que son crime avait troublé; — qu'il arrivait souvent de voir des criminels avérés aller et venir en liberté, au vu et au su de tout le monde; — que cette situation était décourageante pour l'administration, qu'elle était dangereuse pour tous, que les Indigènes avaient la conviction que, lorsqu'un étranger est renvoyé dans son pays pour être jugé, c'est qu'on l'expulse pour le soustraire au châtiment; que la Colonie Européenne elle-même est alarmée de cet état de choses.

La Commission n'a pas pu méconnaître les inconvénients graves que présentait l'organisation judiciaire de l'Égypte en matière pénale.

Il résulte de l'ensemble de ses impressions qu'en présence de la multiplicité des juridictions, il n'y a pas de sûreté dans la répression; que des

criminels avérés jouissent de l'impunité, et que la peine n'est ni prompte ni exemplaire.

Pour quelques-uns des Commissaires, les intérêts des Etrangers sont plus gravement compromis par l'état actuel des choses en matière criminelle qu'en matière civile.

MM. les Commissaires Italiens et de la Confédération de l'Allemagne du Nord ont signalé le danger qu'il y avait, soit pour la Société, soit pour l'accusé, de faire juger celui-ci loin du lieu du crime, et sur une instruction écrite. Les premiers ont affirmé aussi, ce qui n'a été contesté par aucun des Commissaires, que les notables de la Colonie avaient toutes les qualités requises pour faire de bons Jurés, et ont donné pour preuve ce qui se passait devant la Cour Britannique, à Alexandrie, qui jugeait en matière de crime avec l'assistance d'un jury.

Il faut constater toutefois que MM. les Commissaires Français ont tenu à dire que, devant le Consulat de France, la procédure, en matière de crimes et délits était rapide et sûre, et que la loi de 1836 permettait, dans certains cas, l'instruction orale devant la Cour d'Aix, pour le jugement des crimes commis dans le Levant.

§ II.

Réformes proposées par le Gouvernement Égyptien. — Appréciation de la Commission.

Le Gouvernement propose de confier aux nouveaux Tribunaux la répression des simples contraventions, et l'instruction des crimes et délits commis en Egypte par toutes personnes indigènes et étrangères.

Il propose en second lieu de déférer l'appréciation de ces crimes et délits à un jury, sur le verdict duquel le Tribunal et la Cour, suivant les cas, prononceraient les peines.

La Commission a été unanimement d'avis que la répression des con-

traventions devait être accordée aux nouveaux Tribunaux, sauf à réserver aux Consuls seuls l'examen des contraventions commises par leurs nationaux à leurs propres arrêtés.

Elle a été également d'avis unanime que l'inconvénient du système actuel se trouvant dans l'inégalité de la répression, et dans son peu de sûreté, le remède direct et nécessaire se trouvait précisément dans la constitution d'une justice unique appliquant une loi égale pour tous.

La Commission a pensé qu'il était désirable que la réforme pénale fût introduite contemporainement avec la réforme civile.

Cependant un de MM. les Commissaires Autrichiens et MM. les Commissaires Français ont émis l'opinion qu'il conviendrait d'attendre l'expérience à faire des nouveaux Tribunaux en matière civile et commerciale, avant de leur donner compétence en matière de répression, et MM. les Commissaires Français ont ajouté, du reste, que la question touchait aux capitulations.

MM. les Commissaires pour l'Angleterre et la Confédération de l'Allemagne du Nord, tout en étant d'opinion que la question touchait aux capitulations, ont cru que sa gravité les obligeait à faire connaître aux Puissances la nécessité d'une réforme.

En cet état, et comme terme de conciliation, il a été proposé par MM. les Commissaires Anglais de dire que la réforme en matière criminelle entrerait en pratique un an après l'installation des Tribunaux en matière civile et commerciale, sauf bien entendu l'examen des garanties nécessaires.

Sans repousser absolument ce moyen terme, la plupart des Commissaires ont été d'opinion que l'expérience à faire des Tribunaux civils ne prouverait rien en matière pénale, puisque la base du système de la répression reposerait principalement sur l'institution du jury ; qu'il y avait un danger à créer un certain antagonisme entre le corps de la Magistrature et les Consulats appelés à juger les mêmes personnes, les uns en

matière civile, les autres en matière pénale, antagonisme qui serait presque inévitable dans les cas de délits commis contre les nouveaux Tribunaux eux mêmes, ou à cause de l'exécution de leurs sentences.

§ III.

Garanties offertes par le Gouvernement.

Le Gouvernement a offert un certain nombre de garanties qu'il suffira de résumer en quelques mots :

Les infractions à la loi pénale seraient déférées aux Tribunaux qui auront eux-mêmes le droit d'ordonner des poursuites.

La police ne pourrait arrêter, et le Ministère public décerner un mandat d'arrêt, que dans le cas de flagrant délit, de clameur publique, etc.

L'individu arrêté devrait être déféré au juge d'instruction dans les 24 heures.

Les parties et l'inculpé auraient toujours le droit de produire leurs témoins, soit pendant l'instruction, soit aux débats publics.

Des dispositions relatives au recolement des témoignages, à la nomination d'avocats d'office, protégeraient la défense de l'accusé.

Enfin, la principale garantie se trouverait dans la constitution même d'un jury, les inculpés étant ainsi certain d'être jugés par leurs pairs.

§ IV.

Examen de l'efficacité des garanties offertes par le Gouvernement.

La Commission a apprécié à leur juste valeur les garanties sérieuses que le Gouvernement a offertes.

Mais il lui a semblé que les véritables garanties ne se trouvaient pas seulement dans l'énonciation de quelques principes généraux, et qu'il fallait les chercher dans l'ensemble et les détails de la législation.

A vrai dire, chacune des règles de la procédure criminelle constitue une garantie et l'absence d'une seule peut mettre en danger la punition d'un coupable, et ce qui est plus grave, la sécurité d'un innocent.

D'un autre côté, on n'aurait rien fait en prenant toutes les précautions nécessaires pour arriver à la vérité sur les faits incriminés, si la loi pénale punissait des actes sans importance, ou n'atteignait pas des délits graves ; si encore les peines étaient en disproportion avec la culpabilité de ces actes.

Les véritables garanties doivent donc se trouver dans le code d'instruction criminelle et dans la législation pénale.

La Commission, tout en considérant comme acquises les garanties que le gouvernement a proposées, a donc été d'avis unanime qu'elle ne pouvait se prononcer sur leur efficacité et sur celles qu'il convenait d'y ajouter avant que le Code pénal et le Code d'instruction criminelle eussent été présentés par le Gouvernement, qui a promis de le faire dans un bref délai.

Il semble inutile, en conséquence, d'examiner la valeur de quelques garanties supplémentaires qui ont été indiquées par quelques-uns des Commissaires, relativement à la composition du Jury et à l'attribution des délits au Tribunal lui-même, assisté de notables en nombre égal à celui des Juges.

En cet état, les conclusions de la Commission, sur la réforme en matière de répression, peuvent se résumer ainsi qu'il suit :

En premier lieu, la Commission est d'opinion :

1° Que les simples contraventions doivent être jugées par les nouveaux Tribunaux ou par un juge délégué par eux ;

2° Ce Juge sera Etranger si l'inculpé est Etranger ;

3° Il y aura lieu à appel contre les jugements qui prononceront la peine de l'emprisonnement pour une contravention.

En second lieu, et sur le surplus des propositions du Gouvernement, la majorité de la Commission a été d'avis :

1° Que l'unité de juridiction en matière criminelle et correctionnelle était nécessaire à la sécurité de tous les intérêts ;

2° Qu'elle devait être subordonnée à l'examen des garanties résultant d'une législation complète comprenant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle ;

3° Que la réforme de la justice civile et la réforme de la justice pénale devaient être introduites en même temps, et que tout au plus il y aurait lieu de dire que la juridiction pénale entrerait en fonctions après un an de d'exercice du Tribunal en matière civile et commerciale.

Signé :

N. Nubar, Ministre des Affaires Étrangères de S. A. le Khédive d'Egypte.

G. de Schreiner, Agent et Consul Général d'Autriche-Hongrie,
Commissaire pour le Gouvernement Austro-Hongrois.

Theremin, Agent et Consul Général de la Confédération de l'Allemagne du Nord,
Commissaire pour la Confédération de l'Allemagne du Nord.

Ch. Hale, Agent et Consul Général des États-Unis d'Amérique,
Commissaire pour les États-Unis.

A. Tricou, Consul, Gérant le Consulat Général de France en Égypte,
A. M. Pietri, Consul-Juge à Alexandrie,
Commissaires pour la France.

Edw. Stanton, Agent et Consul Général de S. M. Britannique en Égypte,
Ph. Francis, Juge à la Cour Suprême de S. M. Britannique à Constantinople,
Commissaires pour le Gouvernement Anglais.

De Martino, Agent et Consul Général d'Italie en Égypte,
G. Giaccone, Conseiller à la Cour Royale d'Appel de Brescia,
Commissaires pour le Gouvernement Italien,

J. de Lex, Consul Général de Russie en Égypte,
N. Obermüller, Vice-Consul de Russie à Alexandrie,
Commissaires pour le Gouvernement Russe.







